

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dalam konstitusi Indonesia di Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945), menegaskan bahwasanya Negara Indonesia adalah negara hukum. Dimana negara hukum berlandaskan atas peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Esensi dari adanya negara hukum adalah terwujudnya kehidupan ketatanegaraan dan sistem pemerintahan yang selalu berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) guna mencegah potensi tindakan sewenang-wenang baik oleh pemerintah maupun oleh rakyat.<sup>1</sup> Salah satu syarat utama dalam mewujudkan pembangunan sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan adanya pembentukan peraturan perundang-undangan yang didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Pembangunan hukum nasional sangat penting artinya bagi bangsa Indonesia, dimana hukum menjadi instrumen yang sangat penting bagi pembangunan bidang

<sup>1</sup> Prisca Listiningrum, **Perdebatan Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013, hlm.35.

<sup>2</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), **Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Tanggal 13 Desember 2010, Hlm.9.

lainnya.<sup>3</sup> Selain itu pembangunan nasional juga sangat erat kaitannya dengan pelaksanaan amanat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*).<sup>4</sup> Penegasan ini membawa konsekuensi bahwa unsur-unsur *rechstaat* harus terlaksana dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, unsur-unsur tersebut adalah hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin HAM, pemerintah berdasarkan peraturan hukum, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>5</sup>

Dalam modern *constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*rechstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Sebagaimana yang disebutkan oleh Julius Stahl bahwa pembagian kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum eropa kontinental.<sup>6</sup> Sistem pembagian kekuasaan di Indonesia dipengaruhi dengan ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu. Pentingnya pembagian kekuasaan di dalam suatu negara demokratis bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, hal ini dilakukan guna menghindari absolutisme kekuasaan di dalam suatu negara. Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan negara dipisahkan secara tegas menjadi tiga, yaitu: kekuasaan perundang-undangan (legislatif), kekuasaan melaksanakan pemerintahan (eksekutif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif) serta

<sup>3</sup> Miraj Yusuf Al-Farisy, **Politik Hukum Sinergitas Program Legislasi Nasional dengan**

**Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Untuk Mewujudkan Pembangunan Hukum yang Responsif**, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012, hlm.2

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 2

<sup>5</sup> Majda El-Muhtaj, **Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia**, Kencana, Jakarta, 2007, hlm.23

<sup>6</sup> Dalam Ni'matul Huda, **Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi**, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 57.

masing-masing kekuasaan itu dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan yang absolutisme.<sup>7</sup>

Di dalam pembagian kekuasaan maka terdapat pembagian kekuasaan di tiga lembaga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif dalam hal ini memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang (parlemen/ DPR). Eksekutif sebagai pelaksana yang menjalankan undang-undang tersebut, dalam hal ini adalah presiden yang dibantu dengan wakil presiden bersama dengan para menteri-menterinya. Selanjutnya adalah yudikatif yang memiliki kekuasaan untuk mengawasi undang-undang, dalam hal ini adalah Mahkamah Agung beserta dengan lembaga peradilan yang berada dibawahnya.

Dalam pembuatan perundang-undangan yang memiliki wewenang adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan DPR) sebagai kontrol terhadap pemerintahan atau eksekutif sedangkan kekuasaan eksekutif merupakan lembaga penyelenggara negara yang bertugas menjalankan roda pemerintahan. Dari fungsinya tersebut maka pihak legislatif dan eksekutif dituntut untuk melakukan kerjasama sebagaimana prinsip pembagian kekuasaan yang dianut di Indonesia. Dalam hal ini, maka tidak boleh ada suatu kekuatan yang mendominasi. Berfungsinya pengawasan tersebut akan memberikan warna dinamika pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif, dimana secara garis besar dinamika tersebut terpolakan dalam hubungan yang seimbang antara eksekutif dengan legislatif dan hubungan

<sup>7</sup> Soehino, **Ilmu Negara**, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 117

yang dominatif dari legislatif atas eksekutif. Posisi seimbang dapat terjadi apabila eksekutif dan legislatif masing-masing memiliki posisi tawar-menawar yang seimbang.

Secara umum alur pembuatan peraturan perundang-undangan oleh DPR dapat dilihat dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Dimana setiap Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan RUU) akan dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam pengesahan undang-undang oleh presiden memiliki batasan waktu, yakni 30 hari semenjak RUU yang telah disetujui bersama dimajukan. Apabila dalam waktu yang telah ditetapkan tersebut presiden tidak mengesahkan, maka konsekuensi hukumnya RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib untuk diundangkan.

Adanya DPR merupakan konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi, dimana kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui wakil-wakilnya di DPR, yang dipilih melalui pemilihan umum dari calon-calon yang diajukan partai politik peserta pemilu. Prinsip inilah yang dikenal sebagai sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).<sup>8</sup>

Anggota DPR yang telah terpilih merupakan pilihan rakyat dan memperjuangkan hak-hak rakyat di dalam parlemen. Anggota DPR bukan hanya merepresentasikan partai politiknya, tetapi juga merupakan perpanjangan tangan langsung rakyat melalui medium partai politik itu sendiri. Selanjutnya, rakyat dapat menyampaikan aspirasinya kepada para anggota parlemen dan kemudian para

<sup>8</sup>Agung Laksono, **Dari Rumah Rakyat Mengawal Demokrasi**, Perpustakaan Nasional RI, Jakarta, 2009, hlm. 198.

anggota parlemen membentuk berbagai kebijakan publik dalam bentuk undang-undang bersama dengan presiden. Demikian pula dengan membahas, menyusun, dan menetapkan APBN serta mengawasi pelaksanaan kerja pemerintah.<sup>9</sup>

Di dalam DPR, besarnya perolehan kursi partai politik akan memudahkan suatu partai dalam mempengaruhi, mewarnai, dan menentukan kebijakan publik sesuai dengan aspirasi rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga dan anggota DPR sebagai individu memiliki fungsi perwakilan (*representation function*). Secara kelembagaan, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi *budgeting*, dan fungsi kontrol. Keseluruhan fungsi itu, secara sektoral dan dalam kesehariannya dipusatkan pada komisi-komisi di DPR. Dalam proses pembentukan undang-undang ini, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi, dan nilai yang di kehendaki oleh DPR dengan memperhatikan aspek sosiologis yang terjadi di masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Suatu aturan hukum atau undang-undang yang ideal memiliki kriteria diantaranya mampu dilaksanakan, dapat ditegakkan, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak dari sasaran yang dituju serta mampu menyerap aspirasi masyarakat.<sup>10</sup>

Negara Indonesia memiliki jumlah perempuan yang hampir mencapai lima puluh persen dari jumlah penduduk, hal ini merupakan bangunan teoritis demokrasi yang wajar bila wakil rakyat merefleksikan konstitusi, keadilan, dan demokrasi tidak mungkin dicapai apabila lebih dari setengah penduduk perempuan tidak didengar

<sup>9</sup> Ibid, Hlm.11.

<sup>10</sup>Journal Volume 9, Issue 2, Start Page 149 – 159 , ISSN 13600834, *Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System Information & Communications Technology Law*, Abindon, June 2000, hlm. 2.

(*silent majority*). Apabila perempuan tidak terlibat dalam pengambilan sebuah keputusan, maka kepentingan mereka tidak dipertimbangkan secara sungguh-sungguh. Tercapainya persamaan kesempatan antara laki-laki dan perempuan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan penentu kebijakan merupakan prasyarat bagi berfungsinya suatu demokrasi.<sup>11</sup> Posisi perempuan dalam proses pembuatan keputusan dapat mencegah diskriminasi yang terjadi di masyarakat, baik ditempat kerja, dihadapan hukum, dan di dalam sebuah komunitas. Melihat dari uraian tersebut semakin mengukuhkan bahwasanya peran perempuan di dalam sebuah lembaga legislatif yang mengeluarkan arah kebijakan sangatlah penting dan tidak dapat untuk dikurangi.

Dalam memperjuangkan hak perempuan di ranah legislatif atau parlemen bukanlah menjadi isu nasional saja, melainkan menjadi isu internasional. Di ranah internasional juga telah dibahas mengenai *Millennium Development Goals* (MDGs) yang dalam bahasa Indonesia memiliki arti Pembangunan Millennium. *Millennium Development Goals* (MDGs) mengacu kepada Deklarasi Milenium yang merupakan hasil kesepakatan kepala negara dan perwakilan dari 189 negara Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang mulai dijalankan pada September 2000, yaitu delapan butir tujuan untuk dicapai pada tahun 2015. Targetnya adalah tercapai kesejahteraan rakyat dan pembangunan masyarakat pada tahun 2015. Target ini merupakan tantangan utama dalam pembangunan di seluruh dunia yang terurai dalam deklarasi milenium dan diadopsi oleh 189 negara serta ditandatangani oleh 147 kepala pemerintahan dan kepala negara pada saat Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium di New York

<sup>11</sup> Ibid, Hlm. 170.

pada bulan September 2000 tersebut. Pemerintah Indonesia turut menghadiri Pertemuan Puncak Milenium di New York dan menandatangani Deklarasi Milenium tersebut.<sup>12</sup> Salah satu tujuan dari adanya *Millennium Development Goals* (MDGs) ini adalah untuk mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.

Perlu dipahami secara bersama bahwasannya kesetaraan gender bukan hanya berbicara tentang perempuan, hanya saja dalam tujuan ini menekankan tentang pemberdayaan perempuan. Adanya tujuan kesetaraan gender memiliki tiga target utama yakni yang pertama berhubungan dengan pendidikan. Dalam hal pendidikan kesetaraan gender sudah cukup baik dalam perjuangannya, sedangkan untuk target kedua tentang lapangan pekerjaan serta target ketiga yang berhubungan dengan keterwakilan dalam parlemen, kesempatan yang dimiliki perempuan di negara-negara masih sangat kurang.<sup>13</sup> Di Indonesia masih terjadi adanya kesenjangan gender yang besar dalam partisipasi dan keterwakilan politik disemua level pemerintahan, dari majelis di tingkat lokal sampai majelis tingkat nasional, maupun kabinet, perempuan tetap tidak terwakili secara luas dalam kantor pemilihan.

Pada tahun 1999, dimana pemilu pertama dilakukan setelah rezim orde baru tumbang yang dinilai menjadi pemilu terbuka dan demokratis nyatanya tidak membawa perubahan dan peningkatan perempuan di dalam parlemen, walaupun ketika saat itu jumlah partai bisa dibilang cukup banyak. Namun nyatanya hasil yang

<sup>12</sup> Anonim, **Studi Perkembangan *Millennium Development Goals* (MDGs) di Indonesia** (online), <http://surveymeter.org/read/204/studi-perkembangan-millennium-development-goals-mdgs-di-indonesia>, (12 Januari 2016).

<sup>13</sup> Tim Penyusunan Laporan Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs) Indonesia Tahun 2007 (Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), **Laporan Pencapaian *Millennium Development Goals* Indonesia Tahun 2007**, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007, hlm 39.

diperoleh sangat mengecewakan, yaitu jumlahnya hanya 46 orang (9 persen) dari total kursi di parlemen.

Minimnya kedudukan dan keterwakilan perempuan dalam bidang publik terkhusus diranah politik, membuka pikiran perwakilan negara untuk memajukan hal ini dalam MDGs. Negara Indonesia telah meratifikasi CEDAW tetapi tidak dijalankan sesuai dengan permintaan konvensi. Sehingga Negara Indonesia dirasa perlu untuk didorong agar lebih memperhatikan tentang peran perempuan dalam bidang politik. Sehingga peran perempuan dalam lembaga pemerintahan akan lebih aktif dan masif lagi.

Berdasarkan hal tersebut lah dipandang perlu adanya sebuah kebijakan khusus untuk mendukung perempuan untuk lebih masif lagi di ranah legislatif sesuai dengan amanat konstitusi pada Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menjelaskan bahwasannya setiap Warga Negara Indonesia harus mendapatkan kemudahan dan perlakuan yang sama dalam mendapatkan kesempatan dan manfaat untuk mencapai persamaan dan keadilan.

Pasal tersebut merupakan salah satu tambahan pasal tentang Hak Asasi Manusia yang diatur dalam satu bab tersendiri. Beberapa alasan dipisahkannya BAB tentang Hak Asasi Manusia ini, menurut Amidhan dari Fraksi Partai Golkar, yang dikomparasikan dengan Deklarasi Universal tentang HAM, yakni:<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, **Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Buku VIII tentang Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, Hlm. 306



1. Hak asasi manusia merupakan hak dasar. Di dalamnya juga terdapat kewajiban dasar manusia dalam rangka hidup berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat tanpa melanggar hak orang lain.
2. Untuk memenuhi kebutuhan hidup sebagai bangsa yang beradab dan bernegara modern.
3. Untuk memenuhi tanggung jawab moral dan hukum.
4. Untuk menjunjung Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang telah ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan instrumen lainnya yang telah disepakati dan diratifikasi oleh Negara Indonesia.
5. Untuk menjawab tuntutan masyarakat Indonesia, tercermin dari aspirasi yang dibawakan oleh banyak LSM.

Pada tanggal 28 November 2002, dalam pengesahan akhir Rapat Paripurna RUU Partai Politik di DPR dianggap tidak berhasil, hal ini dikarenakan di dalam undang-undang tersebut tidak berisikan pasal yang menegaskan adanya kuota 30 persen perempuan di dalam struktur organisasi pengurus partai politik. Kegagalan dalam undang-undang partai politik ini tidak menyurutkan semangat para aktivis perempuan. Setelah rapat paripurna, para aktivis perempuan mulai merubah strategi perjuangan dengan melakukan pendekatan personal yang bersifat subyektif kepada anggota pansus dan juga fraksi di DPR. Hal ini dilakukan untuk memperjuangkan kuota 30 persen perempuan untuk diusulkan ke dalam RUU Pemilu yang akan dibahas pada saat itu.

Adanya kuota 30 persen untuk perempuan di dalam sebuah partai politik atau lembaga legislatif menjadikan perempuan kedudukannya setara dengan laki-laki. Hal

ini dilakukan sebagai salah satu bentuk akselerasi perempuan dalam menyetarakan kedudukannya dengan laki-laki. Perlakuan diskriminatif yang selalu terjadi pada perempuan selama ini dalam segala bidang, hanya bisa di minimalisir dengan cara menyamakan kedudukan perempuan terhadap laki-laki baik dalam segi kualitas maupun kuantitas.

Dalam bidang politik dan tata pemerintah, perempuan masih memiliki tempat yang kurang strategis dan jumlahnya masih sangat sedikit. Sehingga perlu adanya pengaturan yang memiliki kekuatan hukum tetap untuk mendorong kuantitas perempuan di ranah tersebut. Sebab dengan adanya jumlah perempuan yang memadai, akan menjadi pintu awal lahirnya kebijakan yang lebih responsif.

Pada tahun 2003, dengan diundangkannya undang-undang tentang pemilu, menjadi tonggak awal partisipasi perempuan di lembaga legislatif. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemilu mengatur tentang kuota 30 persen perempuan di DPR. Dimana setiap partai politik dalam peserta pemilihan umum wajib memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen, baik dalam pemilihan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, ataupun DPRD Kabupaten/Kota.

Dari sejumlah perangkat hukum di atas, perempuan Indonesia mempunyai landasan hukum yang kuat akan hak-haknya untuk terlibat dalam bidang politik dan lembaga politik formal yang sama dengan laki-laki. Namun, di tingkat implementasi masih ditemui banyaknya keterbatasan dan kendala, baik itu akibat dari nilai-nilai budaya yang hidup di masyarakat maupun kendala teknis di lapangan, rendahnya tingkat pendidikan, dan pemberdayaan perempuan akan pendidikan politik juga

belum optimal.<sup>15</sup> Hal ini dibuktikan dengan jumlah perempuan di parlemen belum pernah menembus angka kuota 30 % sejak Indonesia merdeka. Berikut merupakan jumlah dan prosentase perempuan di DPR sejak Indonesia merdeka hingga saat ini.<sup>16</sup>

**Tabel 1.1**  
**Jumlah dan Prosentase Perempuan dalam DPR RI**  
**Sejak Indonesia merdeka - 2019**

| <b>DPR<br/>Tahun/periode</b> | <b>Seluruh anggota</b> | <b>Jumlah<br/>perempuan</b> | <b>Jumlah laki-laki</b> |
|------------------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1945-1949                    | 21                     | -                           | 21                      |
| 1949-1950                    | 150                    | 3                           | 147                     |
| 1950-1956                    | 235                    | 9                           | 255                     |
| 1956-1960                    | 272                    | 17                          | 255                     |
| 1960-1966                    | 283                    | 26                          | 257                     |
| 1966-1971                    | 350                    | 37                          | 313                     |
| 1971-1977                    | 460                    | 36                          | 424                     |
| 1977-1982                    | 460                    | 36                          | 424                     |
| 1982-1987                    | 460                    | 39                          | 421                     |
| 1987-1992                    | 500                    | 65                          | 435                     |
| 1992-1997                    | 500                    | 62                          | 438                     |
| 1997-1999                    | 500                    | 62                          | 438                     |
| 1999-2004                    | 462                    | 46                          | 416                     |
| 2004-2009                    | 550                    | 63                          | 487                     |
| 2009-2014                    | 560                    | 101                         | 459                     |
| 2014-2019                    | 560                    | 97                          | 463                     |

Dilihat dari tabel diatas, jumlah perempuan di DPR terbanyak ada pada periode 2009-2014 yang mencapai angka 101, namun jumlah itu hanya mewakili

<sup>15</sup> Romany Sihite, **Perempuan, Kesetaraan, dan Keadilan**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 158.

<sup>16</sup> Aisyah Amini, **Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004**, Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, Jakarta, 2004

17,86% dari total 100%. Dari jumlah tersebut keberadaan perempuan di DPR lebih didasarkan pada *charity* dibandingkan *political will* (kehendak politik yang diperjuangkan).

Keterwakilan perempuan dalam politik memiliki dua makna. Pertama, untuk mewujudkan pemenuhan hak politik perempuan dalam tatanan kehidupan demokrasi, yaitu hak memilih dan dipilih serta hak untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan publik. Kedua ditujukan untuk mewujudkan keadilan gender secara substantif (*substantive equality*), yaitu keadilan bagi laki-laki dan perempuan dalam pembangunan.<sup>17</sup>

Keadilan dan kesetaraan merupakan substansi nilai yang seharusnya melekat dalam sebuah budaya yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Sehingga keadilan tersebut juga dapat mewujudkan kesetaraan.<sup>18</sup> Oleh karena itu perempuan dan laki-laki sebagai pelaku budaya memiliki akses dan kesempatan yang sama dalam mengaktualisasikan hak-haknya, tanpa adanya bentuk diskriminasi gender.<sup>19</sup> Hal ini menjadikan adanya pemulihan serta pemenuhan dari perempuan merupakan sebuah indikator untuk menciptakan keadilan gender.

Dalam teori John Rawls menyatakan bahwa pada posisi awal ada dua prinsip keadilan yang akan dipilih dan diungkapkan melalui pernyataan yang berbunyi sebagai berikut: 1) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang; 2) Ketimpangan

<sup>17</sup> Dian Kartikasari, **Keterwakilan Perempuan, Ketidakadilan, dan Kebijakan Keadilan ke Depan**, makalah disajikan dalam konferensi INFID, Jakarta 26-27 November 2013.

<sup>18</sup> Karen Lebacqz, **Teori-Teori Keadilan Six Theory of Justice**, Nusa Media, Bandung, 1986, hlm. 61.

<sup>19</sup> Nofi Sri Utami, dkk, **Women's Law Politics Representativeness in Legislative Institutions Statutory Basis of The Republic of Indonesia of 1945 Era Reforms**, Hlm. 2.

sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga diharapkan mampu memberi keuntungan bagi semua orang dan setiap posisi serta jabatan terbuka bagi semua orang pula.<sup>20</sup>

Salah satu ciri yang penting dari kedudukan perempuan dalam masyarakat ialah mereka adakalanya mempunyai kekuasaan politik tetapi tidak mempunyai kekuatan, legitimasi, dan otoritas. Saat ini perempuan memiliki kekuasaan politik (memiliki hak suara), akan tetapi mereka kurang memiliki otoritas yang nyata dalam menjalankan kekuasaan tersebut.<sup>21</sup> Hal ini dapat dilihat dari berbagai posisi dan kedudukan masih banyak laki-laki yang memimpin. Sehingga posisi perempuan kerap kali terdapat pada posisi yang kurang strategis dan akan berdampak kepada kebijakan yang akan dikeluarkan.

*Stereotype* gender yang dilekatkan pada perempuan adalah tidak tegas, lamban mengambil keputusan, dan lemah dipadukan dengan nilai-nilai *androsentrisme* yang tetap membelenggu hak-hak dan kebebasan perempuan maupun nilai-nilai keagamaan yang mengusung konsep patriarkis, mempertegas bahwa perempuan tidak layak menjadi pemimpin dimanapun.<sup>22</sup>

Perempuan harus mulai mengejar ketertinggalannya selama ini dengan bekerja dengan lebih lagi dibandingkan dengan laki-laki. Memberdayakan para kandidat yang akan duduk di lembaga politik formal dengan membekali diri melalui pendidikan, kemampuan kepemimpinan, dan *civic education* untuk mendukung

<sup>20</sup> Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, International law book service, Selangor, 2005, hlm.72.

<sup>21</sup> Henrietta Moore, L. *Feminism and Anthropology*, Polity Press, Cambridge, 1998, hlm. 134

<sup>22</sup> Romany Sihite, **Perempuan, Kesenjangan, dan Keadilan**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 163.

kinerja di dunia perpolitikan, maka perlu adanya pemahaman perspektif gender dan sensitif gender di kalangan pengambil kebijakan legislatif agar kebijakan yang diambil yang berbasis pada kepentingan perempuan dapat diwujudkan.<sup>23</sup>

Bertalian dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga perempuan dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter atau populistis.<sup>24</sup> Dengan demikian, antara partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam pembentukan undang-undang merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam suatu negara demokrasi.<sup>25</sup>

Jumlah perempuan yang masih sangat sedikit dan tidak berimbang dengan jumlah laki-laki di DPR menimbulkan pertanyaan tersendiri. Apakah hal tersebut juga mempengaruhi dari isi produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga tersebut. Dengan adanya hal tersebut, maka perlu adanya upaya untuk mendorong substansi berspektif perempuan, sehingga perempuan dapat terwakilkan dengan baik. Mengingat cara pandang dari seorang perempuan dan laki-laki cukup berbeda. Berdasarkan apa yang telah dijelaskan oleh penulis, maka penulis melakukan

<sup>23</sup> Ibid, hlm. 167.

<sup>24</sup> Moh. Mahfud MD, **Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia**, Disertasi tidak diterbitkan, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1993, hlm. 66.

<sup>25</sup> Ibid.

hlm.

97.

penelitian yang membahas tentang partisipasi perempuan dalam pembentukan undang-undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa diperlukan partisipasi perempuan dalam pembentukan undang-undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?
2. Bagaimana proses partisipasi perempuan dalam pembentukan undang-undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis alasan diperlukannya partisipasi perempuan dalam pembentukan undang-undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
2. Mendeskripsikan proses partisipasi perempuan dalam pembentukan undang-undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari pelaksanaan kegiatan penelitian ini adalah:

1. **Manfaat Teoritis**
  - a. Menerapkan pengetahuan teoritis yang diperoleh pada saat perkuliahan dalam kehidupan nyata di tempat kerja nantinya;

- b. Hasil penelitian bermanfaat untuk memperkaya khasanah pengetahuan tentang ilmu hukum, khususnya tentang partisipasi perempuan dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu Penelitian ini juga berupaya untuk melakukan kajian secara komprehensif tentang peran keterwakilan perempuan DPR dalam Pembentukan Undang-undang yang Berdasar pada Cita Negara Hukum Indonesia.

## **2. Manfaat Praktis**

### **a. Manfaat Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada DPR untuk mengutamakan dan melaksanakan fungsi legislasi secara konsisten dan untuk memperbaiki atas kendala yang dihadapi selama ini dalam proses pembentukan undang-undang dan melibatkan perempuan dalam proses pembentukannya.

### **b. Manfaat Bagi Masyarakat**

1. Masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai kendala atau permasalahan yang dihadapi dalam partisipasi perempuan untuk merumuskan kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan di DPR.
2. Masyarakat dapat ikut serta berperan aktif dalam proses pembentukan undang-undang.

### **c. Manfaat Bagi Mahasiswa**

1. Penelitian ini dapat dijadikan referensi dalam penelitian selanjutnya yang lebih komprehensif dan mendalam.



2. Dapat dijadikan pembelajaran untuk lebih mendalami proses perempuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan lembaga legislatif di Indonesia (DPR).

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi ke dalam bab-bab yang menguraikan permasalahannya secara tersendiri. Didalam satu konteks yang saling berkaitan satu dengan lainnya. Peneliti membuat sistematika dengan membagi pembahasan keseluruhan kedalam 5 (lima) bab terperinci. Adapun bagian-bagiannya adalah:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, dan manfaat penelitian.

##### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Pada bab ini berisi tentang uraian beberapa topik secara luas yang berkaitan dengan judul yang akan digunakan dalam pembahasan permasalahan dalam penelitian ini.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini berisi tentang metode penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian yang dilakukan.

#### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil pembahasan yang dilakukan peneliti dengan berpedoman pada metode penelitian yang digunakan sehingga dapat terjawab permasalahan-permasalahan di bahas dalam penelitian ini.

#### BAB V : PENUTUP

Dalam penutup peneliti menguraikan tentang kesimpulan dari pembahasan dan berisi saran dan kritik terhadap permasalahan yang

d

i

a

n

g

k

a